

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO SOBRE SEGURIDAD OPERACIONAL E INTEROPERABILIDAD FERROVIARIAS

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

IPN/CNMC/028/19

Presidenta

D.^a María Fernández Pérez

Consejeros

D. Benigno Valdés Díaz
D. Mariano Bacigalupo Saggese
D. Bernardo Lorenzo Almendros
D. Xabier Ormaetxea Garai

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid a 21 de noviembre de 2019

En el ejercicio de las competencias que atribuye el artículo 5.2.a) de la Ley 3/2013 de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, la Sala de Supervisión Regulatoria acuerda emitir el siguiente informe relativo al Proyecto de Real Decreto sobre seguridad operacional e interoperabilidad ferroviarias (en adelante, proyecto de Real Decreto).

I. OBJETO DEL INFORME Y HABILITACION COMPETENCIAL

El presente informe se aprueba a solicitud de la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda del Ministerio de Fomento, efectuada mediante oficio de fecha 30 de julio de 2019, en aplicación de lo previsto en el artículo 5.2.a) de la Ley 3/2013 de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, LCNMC) en ejercicio de las competencias consultivas de la CNMC en el proceso de elaboración de normas que afecten al ámbito de sus competencias en los sectores sometidos a su supervisión.

II. ANTECEDENTES

El 23 de diciembre de 2016 se publicó el denominado 4º Paquete Ferroviario, una iniciativa legislativa europea que modificó tres Directivas y tres

Reglamentos¹. Este paquete se dividió, de acuerdo con su temática, en dos pilares, el técnico y el de mercado. Este último fue transpuesto al ordenamiento jurídico español mediante el Real Decreto-ley 23/2018, de 21 de diciembre, de transposición de directivas en materia de marcas, transporte ferroviario y viajes combinados y servicios de viaje vinculados.

El pilar técnico está compuesto por las Directivas 2016/797² y 2016/798³ así como el Reglamento 2016/796, del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2016 relativo a la Agencia Ferroviaria de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (CE) 881/2004. El plazo de transposición de estas disposiciones era el 16 de junio de 2019, si bien los Estados miembros podían prorrogarlo por un año adicional, previa notificación, a más tardar el 16 de diciembre de 2018, a la Agencia Ferroviaria de la Unión Europea (ERA) y a la Comisión Europea. El Reino de España comunicó esta ampliación, por lo que el plazo máximo de transposición de ambas Directivas es el 16 de junio de 2020.

El objetivo del 4º Paquete Ferroviario es mejorar la competitividad del modo ferroviario, incrementando la competencia y generando economías de escala a través de la consecución del mercado único ferroviario, incluyendo la reducción de los costes administrativos de las empresas que pretenden operar en varios países europeos. De acuerdo con este último objetivo, el pilar técnico incluye, de forma resumida:

- Los nuevos certificados europeos de seguridad y de autorización de puesta en servicio de los vehículos, lo que evitará su solicitud simultánea en varios países de acuerdo con normativas diferentes. Para ello, se prevé la creación de una ventanilla única para las solicitudes de las empresas

¹ El 4º Paquete Ferroviario ha supuesto la modificación de las Directivas: i) 2004/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la seguridad de los ferrocarriles comunitarios y por la que se modifican la Directiva 95/18/CE del Consejo sobre concesión de licencias a las empresas ferroviarias y la Directiva 2001/14/CE relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria, aplicación de cánones por su utilización y certificación de la seguridad; ii) 2008/57/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, sobre la interoperabilidad del sistema ferroviario dentro de la Comunidad, y; iii) seguridad2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de noviembre de 2012, por la que se establece un espacio ferroviario europeo único.

Asimismo, se modificaron los siguientes Reglamentos: i) 1192/69 del Consejo, de 26 de junio de 1969, relativo a las normas comunes para la normalización de las cuentas de las empresas ferroviarias; ii) 881/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por el que se crea una Agencia Ferroviaria Europea, y; iii) 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos.

² Directiva 2016/797 del Parlamento y del Consejo de 11 de mayo de 2016, sobre la interoperabilidad del sistema ferroviario dentro de la Unión Europea.

³ Directiva 2016/798 del Parlamento y del Consejo de 11 de mayo de 2016, sobre la seguridad ferroviaria.

ferroviarias y candidatos, que serán tramitadas de acuerdo con un procedimiento consistente en todos los países europeos.

- La supervisión y aprobación previa del diseño e instalación de los nuevos sistemas de señalización ERTMS (European Rail Traffic Management System) para asegurar su compatibilidad en los diferentes países europeos.
- La progresiva sustitución de las normas nacionales por normas europeas en relación con las operaciones ferroviarias y los sistemas de seguridad, señalización y electrificación, con el objetivo de asegurar una mayor interoperabilidad de los vehículos, personal ferroviario, etc.

El pilar técnico refuerza el papel de la ERA en el mercado ferroviario, siendo la entidad responsable de: i) emitir los certificados únicos de seguridad y puesta en servicio; ii) gestionar la ventanilla única para la presentación de las diferentes solicitudes, y; iii) aprobar los nuevos proyectos ERTMS para asegurar su compatibilidad con las Especificaciones Técnicas de Interoperabilidad (ETI).

El objetivo del proyecto de Real Decreto es transponer las señaladas Directivas 2016/797 y 2016/798. Además, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario (en adelante, Ley del Sector Ferroviario) se desarrollan aspectos relacionados con el personal ferroviario, la protección de las infraestructuras y la supervisión e inspección del sector ferroviario.

III. CONTENIDO

El proyecto de Real Decreto remitido se estructura en 158 artículos, 8 Disposiciones adicionales, 12 disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y 7 disposiciones finales. Junto con el proyecto de Real Decreto, la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda del Ministerio de Fomento ha remitido la Memoria del Análisis del Impacto Normativo.

Los principales aspectos contenidos en el proyecto de Real Decreto son los siguientes:

- a) El Título I aborda, en 70 artículos, los aspectos relacionados con la seguridad operacional en la circulación sobre la Red Ferroviaria de Interés General (RFIG). Los aspectos más relevantes a este respecto incluyen:
 - La definición y funciones de los agentes del sector ferroviario, incluyendo Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria (AESF), gestores de infraestructuras, empresas ferroviarias, entidades encargadas del mantenimiento, fabricantes, etc.

- La regulación de la seguridad ferroviaria, incluyendo la posibilidad de que la ERA pueda proponer modificaciones en las normas nacionales para adecuarlas a los Métodos Comunes de Seguridad.
 - La regulación del certificado de seguridad único, que debe ser expedido por la ERA, cuando abarque más de un Estado miembro de la UE, o por la AESF, cuando el ámbito de operación se limite a la RFIG⁴. Estas solicitudes deberán realizarse, en cualquier caso, a través de la ventanilla única responsabilidad de la ERA.
 - La regulación de diferentes aspectos en relación con el personal ferroviario, incluyendo los tiempos de conducción y descanso, así como la obligación de realizar, por parte de empresas ferroviarias y administradores de infraestructuras, controles de alcohol y drogas.
- b) El Título II regula, en 31 artículos, los requisitos de los sistemas ferroviarios, tanto fijos (infraestructuras) como de los vehículos, para asegurar su conformidad con las ETIs. A este respecto, el proyecto de Real Decreto prevé que:
- La AESF tome las medidas necesarias para asegurar que los componentes de interoperabilidad que se instalen en el mercado español sean coherentes con las especificaciones del sistema ferroviario de la UE.
 - La definición y regulación del procedimiento para la declaración “CE”, de forma que se certifique que los componentes han sido sometidos a los procedimientos previstos en las diferentes ETIs.
 - La libre circulación de subsistemas, esto es, no se podrá prohibir ni obstaculizar la construcción y puesta en servicio de elementos que hayan sido declarados “CE”.
- c) El Título III, compuesto por 34 artículos, se refiere a la autorización de los subsistemas fijos y móviles. En este ámbito, los principales aspectos tratados por el proyecto de Real Decreto son los siguientes:
- Las competencias de la AESF para la autorización de puesta en servicio de los componentes fijos (líneas ferroviarias, estaciones y las terminales de mercancías) en un plazo máximo de 4 meses desde la recepción de la documentación completa.

⁴ En este caso, a petición del solicitante, la tramitación también puede realizarse por la ERA.

- La aplicación normalizada del ERMTS requiere que antes de realizar las licitaciones correspondientes para la instalación de este sistema de señalización, el solicitante remita una solicitud de aprobación a la ERA.
 - La competencia de la AESF sobre el registro de infraestructuras, su publicación y actualización conforme a criterios comunes aprobados por la Comisión Europea.
 - La autorización de puesta en servicio de vehículos competencia por parte de la ERA, cuando su ámbito de operación sea de varios Estados miembros, o la AESF, cuando se restrinja a la RFIG⁵. Estas solicitudes deberán realizarse, en cualquier caso, a través de la ventanilla única responsabilidad de la ERA.
- d) El Título IV, integrado por 20 artículos, regula, de conformidad con el artículo 65 de la Ley del Sector Ferroviario, las capacidades de supervisión e inspección de la AESF, en relación con todos los elementos del sistema (material rodante, personal ferroviario, operación ferroviaria y transporte por ferrocarril), y los administradores de infraestructuras.

Finalmente, la Disposición transitoria primera y segunda prevén un régimen transitorio para los expedientes que se encontraran en tramitación en el momento de aprobación del Real Decreto, tanto en relación con los certificados de seguridad como de autorización de puesta en servicio de subsistemas fijos y móviles.

IV. VALORACIÓN

IV.1. Valoración general

El transporte ferroviario, en mayor medida que otros modos de transporte, es un sistema integrado en el que todos los elementos, incluyendo las infraestructuras y vehículos, deben ser perfectamente compatibles unos con otros. Las características de las infraestructuras en los diferentes Estados miembros, derivadas del extenso periodo en que se ha realizado su construcción, hacen que existan multitud de normas nacionales que limitan su interoperabilidad, impidiendo que el material rodante o el personal ferroviario puedan ser utilizados en varios países europeos sin asumir elevados costes.

De hecho, España es un claro ejemplo de los problemas de interoperabilidad que generan las diferentes características de las infraestructuras. En el sistema ferroviario español coexisten dos redes, la de ancho ibérico y la de alta velocidad,

⁵ En este caso, a petición del solicitante, la tramitación también puede realizarse por la ERA.

con características técnicas diferentes. La red de alta velocidad es de ancho internacional, la electrificación es de diferente tensión y la señalización se soporta en diferentes sistemas (ASFA, LZB o ERTMS en sus diferentes versiones).

Las medidas adoptadas en el marco del pilar técnico del 4º Paquete Ferroviario, cuya transposición se aborda mediante el proyecto de Real Decreto, deberían mejorar la situación actual. En primer lugar, la mejora en la interoperabilidad, en particular, del material rodante reducirá las barreras a la entrada a los mercados ferroviarios. Por una parte, la producción a mayor escala para el mercado europeo debería reducir los costes unitarios de los vehículos y demás equipos ferroviarios (señalización, electrificación, etc.). Por otra parte, los riesgos asociados a la entrada en un determinado país se reducen. Las diferencias nacionales hacen que el material rodante apto para la circulación en un Estado miembro no pueda ser utilizado en otro sin elevados costes de transformación. Por este motivo, la compra de trenes y vagones es percibida esencialmente como un coste hundido.

La mayor interoperabilidad de las redes ferroviarias europeas que pretende el pilar técnico del 4º Paquete Ferroviario debería facilitar la creación de un mercado secundario europeo de material rodante que limitara los costes anteriormente mencionados.

Sin embargo, como se señalará posteriormente, la realidad de las redes ferroviarias hace que, en el corto y medio plazo, las normas de interoperabilidad comunes para toda la Unión Europea deban convivir con multitud de normas nacionales⁶. La capacidad de reducir progresivamente estas últimas determinará la efectividad del pilar técnico del 4º Paquete Ferroviario. La consecución de una interoperabilidad real requerirá tiempo debido a las inversiones precisas, tanto a nivel de infraestructura, como de material rodante.

En segundo lugar, la armonización de los procedimientos, la petición mediante una ventanilla única y la coordinación entre autoridades de seguridad debería reducir los costes administrativos de operar en diferentes Estados miembros, lo que mejorará la competitividad del modo ferroviario. El tráfico internacional, el más beneficiado por estas medidas, presenta, en el caso de las mercancías, una ventaja competitiva con respecto a otros modos de transporte, en particular, la carretera, gracias a sus elevadas distancias que este tipo de costes, junto con otros aspectos operativos, impide explotar.

⁶ De acuerdo con la ERA, existen más de 11.000 normas nacionales relativas a la seguridad e interoperabilidad en el sector ferroviario en la UE.

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0008:FIN:EN:PDF>

Por tanto, cabe valorar positivamente, por sus potenciales efectos en el mercado y la competencia, la transposición al ordenamiento jurídico español de las Directivas 2016/797 y 2016/798, en la medida en que prevé los mecanismos de coordinación entre la ERA y la AESF, como agencia de seguridad nacional, y establece los certificados únicos de seguridad y autorización de puesta en servicio, así como la ventanilla única para su tramitación.

El proyecto de Real Decreto también modifica aspectos relativos a la seguridad en relación con diferentes aspectos de la operación ferroviaria, como el personal, las infraestructuras, etc. Además, se habilita a la AESF a emitir recomendaciones técnicas para favorecer el cumplimiento del Reglamento de Circulación Ferroviaria y demás normativa de seguridad ferroviaria.

A este respecto, cabe destacar que el modo ferroviario es uno de los medios de transporte más seguros. De acuerdo con la ERA⁷, las muertes por cada mil millones de pasajeros km del modo ferroviario eran 0,1, cifra solo superior al aéreo (0,06), e inferior al autobús (0,19) o el coche (2,67). En términos comparados, el sistema ferroviario español presenta niveles de seguridad ligeramente mejores a la media europea, con un índice de mortalidad de 0,21 por cada millón de trenes.km de actividad frente a los 0,27 de la media europea.

Por tanto, el incremento de la cuota modal del ferrocarril en relación con la carretera comporta beneficios en cuanto a la seguridad global se refiere. Sin embargo, la regulación en materia de seguridad conlleva importantes costes que también deben ser considerados. De otra forma, se corre el riesgo de que el modo ferroviario pierda competitividad con respecto a otros, de forma que, como resultado, las demandas de transporte de los usuarios sean cubiertas con otras opciones más inseguras.

Dados los niveles de seguridad alcanzados y compartiendo los objetivos para su mejora como elemento esencial del transporte ferroviario, sería recomendable un análisis de impacto de cualquier nueva regulación que pretenda implementarse. La ERA y el regulador inglés (ORR, *Office of Rail and Road*) han desarrollado metodologías de análisis del impacto de la legislación sobre la seguridad, tanto *ex ante* como *ex post*, para medir los costes de implementación, los potenciales beneficios, así como su efectividad y eficiencia una vez aplicados en la práctica.

Con este objetivo es necesaria una estrecha colaboración de las agencias nacionales de seguridad con los reguladores independientes. El grupo de

7

https://www.era.europa.eu/sites/default/files/library/docs/safety_interoperability_progress_report/railway_safety_performance_2017_en.pdf

reguladores independientes europeos, IRG-RAIL, está cooperando a nivel europeo con la ERA para desarrollar un marco de análisis sobre los efectos de la regulación en materia de seguridad e interoperabilidad, señalando las posibles barreras técnicas que pueden suponer, así como sus efectos en la situación competitiva y el desarrollo del mercado ferroviario⁸.

La Disposición adicional decimotercera de la Ley del Sector Ferroviario también prevé el desarrollo de un marco de intercambio de información y colaboración, permitiendo a la CNMC transmitir recomendaciones a la AESF sobre cuestiones que puedan afectar a la competencia. Este marco resulta relevante ante la próxima apertura de los mercados nacionales de viajeros, tal y como se expondrá en detalle posteriormente.

En definitiva, debe valorarse positivamente la transposición al ordenamiento jurídico español de los elementos esenciales del pilar técnico del 4º Paquete Ferroviario. El esfuerzo de armonización que supone debería permitir ganancias de eficiencia y competitividad del modo ferroviario. Por otra parte, dados los niveles de seguridad alcanzados, deberían analizarse la conveniencia de incluir un análisis de impacto de las normas de seguridad, con el objetivo de incrementar su cuota modal, aumentando, de esta forma, la seguridad global del sistema de transporte.

IV.2. Valoración de aspectos concretos del proyecto de Real Decreto

IV.2.1. Interoperabilidad

El título II del proyecto de Real Decreto se refiere a la interoperabilidad del sistema ferroviario, para lo cual juega un papel fundamental la normativa comunitaria, englobada a través de las ETIs, cuyo objetivo principal es lograr la armonización técnica de los distintos subsistemas que conforman este medio de transporte (infraestructura, energía, material rodante y control mando y señalización).

Junto a esta normativa técnica europea, existen todavía bastantes normas nacionales derivadas del progresivo desarrollo de las infraestructuras ferroviarias en Europa con diferentes características.

Uno de los objetivos del pilar técnico del 4º Paquete Ferroviario es acelerar este proceso de integración de los sistemas ferroviarios en los diferentes Estados miembros. En particular, la ERA cuenta, entre sus competencias, con la

⁸ Ver Strategy Document 2012-2020.

<https://www.irg-rail.eu/irg/about-irg-rail/irg-rails-strategy-2017/172.IRG-Rail039s-strategy-2017-2020.html>

supervisión de las normas nacionales, incluyendo mecanismos de notificación, con el fin último de su eliminación paulatina para favorecer, como se ha señalado, la interoperabilidad de las redes.

Además de las normas nacionales, pueden existir otras normas de naturaleza estrictamente local, así como recomendaciones o instrucciones con importantes efectos sobre las operaciones ferroviarias emitidas por diferentes agentes del sector, en particular, los gestores de las infraestructuras. Para evitar que esta regulación de nivel inferior suponga nuevas barreras para la interoperabilidad de los diferentes subsistemas, la AESF debería también supervisarla y asegurar su compatibilidad con los objetivos generales perseguidos por el 4º Paquete Ferroviario y el proyecto de Real Decreto.

Por otra parte, la consecución de la interoperabilidad real de la red ferroviaria europea será un proceso paulatino debido a las fuertes inversiones que requiere, tanto en infraestructura como en material rodante.

Los administradores de infraestructura necesitarán un tiempo dilatado para realizar las actuaciones necesarias en su red. Por su parte, las empresas ferroviarias deberán adquirir o adaptar su material rodante, formar a su personal, etc. Prueba de las dificultades de este proceso de armonización técnica de las redes ferroviarias es la lenta implantación del sistema de señalización ERTMS a nivel europeo, debido esencialmente a las dificultades de financiación tanto del sistema requerido en la vía como los equipos embarcados.

La transformación de la red ferroviaria debe ser conocida por todos los actores implicados, en particular, las empresas ferroviarias que, como se ha señalado, deben adquirir el material rodante o modificarlo, formar a su personal, en particular de conducción, y planificar su oferta comercial en función de las características de las infraestructuras. Como la CNMC ha señalado en varias ocasiones⁹, para dar transparencia en el medio plazo sobre la evolución de la red, es necesario que el Ministerio de Fomento publique la Estrategia Indicativa a que hace referencia el artículo 5 de la Ley del Sector Ferroviario que, de acuerdo con la Disposición adicional quinta debería haberse publicado antes del 16 de diciembre de 2016.

El proyecto de Real Decreto señala que la Estrategia Indicativa será el marco para establecer precisamente las líneas estratégicas en materia de seguridad ferroviaria (artículo 9), así como para posibilitar que la AESF pueda anticipar sus

⁹ Por todas, ver Acuerdo de 20 de noviembre de 2018 por el que se emite informe relativo a las Declaraciones sobre la Red 2019 de ADIF y ADIF Alta Velocidad.
https://www.cnmc.es/sites/default/files/2216729_5.pdf

actuaciones en relación con la puesta en servicio de los subsistemas fijos (artículo 110).

El paulatino proceso de transformación de las infraestructuras ferroviarias desde estándares nacionales, en términos de ancho de vía, electrificación o señalización, a los europeos, además de ser un proceso largo, conlleva importantes inversiones por parte de los Estados miembros y los gestores de infraestructuras. La Comisión Europea ha previsto, a esto efectos, fondos para financiar estas actuaciones (*Connecting Europe Facility*)¹⁰.

Este proceso también conlleva importantes costes de transición que no deben obviarse. Las empresas ferroviarias y candidatos deberán afrontar mayores costes durante el periodo en que convivan infraestructuras actualizadas a los estándares europeos con otras basadas en normas nacionales. Para asegurar que esta evolución no impacte negativamente en la competitividad del modo ferroviario es necesario prever, de conformidad con las Directrices comunitarias sobre las ayudas estatales a las empresas ferroviarias¹¹, mecanismos que compensen los sobrecostes, en particular, en el material rodante, de la operación ferroviaria en un entorno no interoperable.

Finalmente, el propio proyecto de Real Decreto, en su artículo 83, prevé la posibilidad de que la AESF exceptúe el cumplimiento de las ETIs en los casos en que las rehabilitaciones o renovaciones de subsistemas comprometan la viabilidad económica del proyecto y/o la compatibilidad del sistema ferroviario de la RFIG. Asimismo, el artículo 74.2, posibilita la adopción por Ministerio de Fomento y a la AESF de decisiones con respecto a la circulación de vehículos ferroviarios no cubiertos por las ETIs. En ambos casos, se recomienda que las decisiones adoptadas se realicen de manera no discriminatoria y sin afectar negativamente a la competencia.

IV.2.2. Certificado de seguridad único y autorización de puesta en servicio de vehículos ferroviarios

Entre las novedades más importantes del contenido del proyecto de Real Decreto están la tramitación del certificado de seguridad único de las empresas ferroviarias, incluida en los artículos 21 a 27, y de las autorizaciones de puesta en servicio de vehículos, en los artículos 122 a 138.

¹⁰ El presupuesto de este programa en el periodo 2014-2020 asciende a 24.000 millones de euros.

¹¹ [Directrices comunitarias sobre las ayudas estatales a las empresas ferroviarias](#) (2008/C 184/07).

En primer lugar, el material rodante y su autorización de puesta en servicio son una importante barrera a la entrada, tanto en costes como en el tiempo requerido para ello. La Comunicación de la Comisión Europea relativa al 4º Paquete Ferroviario¹² señalaba que los *“procedimientos de autorización de vehículos ferroviarios nuevos pueden durar hasta dos años y costar hasta 6 millones EUR, frente a los plazos mucho más breves y a los costes menores que conlleva la autorización de aeronaves. Según las cifras de las partes interesadas, los costes de los procedimientos de autorización representan hasta el 10 % de los costes de las locomotoras por país, de modo que la autorización de vehículos para su uso en tres Estados miembros constituiría el 30 % del precio de adquisición”*.

La CNMC ha identificado las barreras a la entrada derivadas del material rodante y su autorización de puesta en servicio, tanto en el contexto de tráfico internacional como nacional. En el marco del análisis del servicio internacional de alta velocidad entre Madrid y Montpellier propuesto por Intermodalidad del Levante, S.A.¹³, Renfe Viajeros, S.M.E., S.A. (RENFE Viajeros) indicó los elevados costes que supusieron las transformaciones sobre los trenes Alstom serie 100 para que fueran aptos para circular por la red francesa, así como el plazo requerido para su autorización en ambos países.

Asimismo, el Estudio sobre la liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril¹⁴ señaló que el acceso al material rodante constituye una elevada barrera a la entrada para los operadores ferroviarios *“por su elevado coste y por el tiempo requerido para su autorización de puesta en servicio”*.

El certificado de seguridad único acredita que la empresa ferroviaria ha establecido un sistema propio de gestión de la seguridad, esto es, que está en condiciones de cumplir los requisitos sobre sistemas de control, circulación y seguridad ferroviaria, con objeto de controlar los riesgos y prestar servicios de transporte en la red de forma segura. En particular, entre los requisitos necesarios para la obtención del certificado de seguridad, el solicitante deberá acreditar que los procesos del sistema de gestión de la seguridad que se refieran al material rodante cumplen los requisitos de las normas nacionales y/o las ETI pertinentes y de que el material rodante ha obtenido la debida certificación.

¹² Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones relativa al Cuarto Paquete Ferroviario: Completar el espacio ferroviario único para fomentar la competitividad y el crecimiento europeos. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0025&from=ES>

¹³ Resolución de 13 de septiembre de 2018 sobre la solicitud de prueba de objetivo principal solicitada por Renfe Viajeros, S.M.E., S.A. en relación con el servicio internacional comunicado por Intermodalidad del Levante entre Madrid y Montpellier.

https://www.cnmc.es/sites/default/files/2146695_211.pdf

¹⁴ https://www.cnmc.es/sites/default/files/2554930_12.pdf

De este modo, existe cierta conexión entre el material rodante autorizado y el certificado de seguridad de la empresa.

En ambos supuestos, la competencia para la autorización corresponderá a ERA o a la AESF dependiendo de que el ámbito de operación de la empresa ferroviaria o el área de uso del vehículo abarquen más de un estado miembro de la Unión Europea o se limite a la Red Ferroviaria de Interés General, siempre que así lo solicite la empresa ferroviaria o candidato.

Hasta la aprobación de las Directivas 2016/797 y 2016/798 objeto ahora de transposición, la competencia para la expedición de los certificados de seguridad y la autorización de los vehículos y los vehículos-tipo correspondía en exclusiva a las Autoridades Nacionales de Seguridad.

Como se ha señalado, las solicitudes habrán de presentarse siempre a través de la ventanilla única europea, sea quien sea el competente para la autorización y las comunicaciones entre la ERA y la AESF y los interesados se canalizarán a través de este interfaz. De esta forma, ambas entidades deberán colaborar estrechamente, debiendo la autoridad nacional participar, en todo caso, en el proceso de autorización mediante la evaluación de la normativa interna en el proceso y, eventualmente, aportando expertos a la ERA para realizar la evaluación correspondiente de la normativa europea.

Esta nueva asignación de responsabilidades no debería suponer un incremento de los plazos de tramitación de las solicitudes, dado que fue este precisamente uno de los aspectos que justificaron la aprobación del pilar técnico del 4º Paquete Ferroviario. Además, dado el papel de la AESF en estos procedimientos, tanto en los puramente nacionales como los que son responsabilidad de la ERA, es necesario que se aseguren los recursos materiales suficientes para que cumpla con sus funciones. La disponibilidad de material rodante, maquinistas y demás personal habilitado resulta esencial en este primer momento de la liberalización del mercado nacional de viajeros.

El proyecto de Real Decreto prevé que la AESF ponga a disposición de los solicitantes de los distintos procedimientos guías gratuitas orientativas, a través de la web, que recojan los requisitos que deben reunirse y los documentos que deben acompañarse para la obtención de las autorizaciones. Este tipo de aclaraciones deberían acortar los plazos, facilitando el cumplimiento de las obligaciones por parte de las empresas ferroviarias y candidatos. A este respecto debe valorarse positivamente que la AESF ya haya publicado guías¹⁵, que previsiblemente se irán actualizando al nuevo marco legislativo.

¹⁵ Por ejemplo, en esta guía se detallan los pasos a dar para la solicitud del certificado de seguridad:

En definitiva, la transposición del pilar técnico del 4º Paquete Ferroviario debería reducir los plazos de tramitación de los certificados de seguridad y autorización únicos. Para ello, es necesario asegurar, en especial en el momento actual previo a la liberalización del mercado de viajeros, recursos suficientes para la AESF.

IV.2.3. Personal ferroviario

Los artículos 32 a 46 regulan determinados aspectos relativos al personal ferroviario, incluyendo la regulación de los centros de formación, tiempos máximos de conducción y los controles que deben realizar las empresas ferroviarias para la detección del consumo de drogas y otras sustancias.

El personal de conducción es un input esencial para la prestación de los servicios de transporte por ferrocarril. La CNMC ha señalado¹⁶ las deficiencias de la actual regulación (Orden FOM/2872/2010¹⁷) en relación con las limitaciones a la movilidad del personal, dado que el certificado de conducción pertenece a la entidad otorgante, por lo que pierde su validez cuando se extingue la relación del maquinista con esta. Un problema similar se presenta en las habilitaciones exigidas para el resto de personal directamente relacionado con la seguridad ferroviaria Orden FOM/2872/2010¹⁸.

Además, aunque el artículo 7 de la Directiva 2007/59¹⁹ exige el reconocimiento mutuo de las licencias, los Estados Miembros vienen exigiendo requisitos para la obtención de los certificados muy diferentes en función del país de origen de la licencia, con efectos negativos para la movilidad de los maquinistas.

http://www.seguridadferroviaria.es/recursos_aesf/o-03.02-01-gu-01_guia_solicitud_certificados_v2.pdf

¹⁶ Propuesta referente a la regulación de los títulos habilitantes para el desarrollo de profesiones ferroviarias con incidencia en la seguridad (PRO/CNMC/003/15).

¹⁷ Orden FOM/2872/2010, de 5 de noviembre, por la que se determinan las condiciones para la obtención de los títulos habilitantes que permiten el ejercicio de las funciones del personal ferroviario relacionadas con la seguridad en la circulación, así como el régimen de los centros homologados de formación y de los de reconocimiento médico de dicho personal.

¹⁸ Orden FOM/2872/2010, de 5 de noviembre, por la que se determinan las condiciones para la obtención de los títulos habilitantes que permiten el ejercicio de las funciones del personal ferroviario relacionadas con la seguridad en la circulación, así como el régimen de los centros homologados de formación y de los de reconocimiento médico de dicho personal.

¹⁹ Directiva 2007/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2007 sobre la certificación de los maquinistas de locomotoras y trenes en el sistema ferroviario de la Comunidad.

En definitiva, como se señaló en la respuesta de la CNMC a la consulta pública de la Comisión Europea sobre la revisión de la Directiva 2007/59, persisten diferentes marcos legales nacionales en relación con la certificación de los maquinistas, limitando los beneficios de su implementación.

De hecho, la CNMC ha señalado los problemas asociados con la disponibilidad de los maquinistas formados en un contexto liberalizado en la Resolución de 21 de diciembre de 2017²⁰. En esta Resolución se concluía que la mera existencia de un número suficiente de centros de formación no era suficiente para asegurar la disponibilidad del personal de conducción dado que su formación requiere de una planificación a medio plazo que asegure la coordinación entre la oferta formativa y la demanda de maquinistas.

En el contexto de dicha Resolución se impusieron determinadas obligaciones de transparencia sobre las necesidades de contratación a Renfe Operadora, empresa que contrata a más del 95% de los maquinistas en España.

La entrada de nuevas empresas en el mercado de transporte nacional de viajeros²¹, junto con las necesidades de renovación de la plantilla del operador histórico, incrementarán la demanda de maquinistas formados en el corto y medio plazo. Por este motivo, debería valorarse la conveniencia de establecer obligaciones sobre el conjunto de las empresas ferroviarias para que, en línea con lo señalado por la citada Resolución de 21 de diciembre de 2017, los centros homologados pudieran planificar una oferta formativa suficiente para las necesidades del conjunto del sector.

Los artículos 35 a 38 regulan los tiempos máximos de conducción y control de tráfico, así como la forma en que deben computarse tanto para los maquinistas como para el personal de control de tráfico. En el caso de los maquinistas se establece un tiempo máximo de conducción continuada de 6 horas con un máximo de 9 horas diarias. Los tiempos de actividad del personal de control de tráfico deberán estar regulados en los sistemas de gestión de la seguridad de los gestores de infraestructuras.

A este respecto, tanto los sistemas de seguridad de los gestores de infraestructuras como de las empresas ferroviarias deben ser remitidos a la AESF para que esta emita el correspondiente certificado de seguridad (artículos

²⁰ Resolución de 21 de diciembre de 2017 sobre la solicitud de intervención de la Asociación de Empresas Ferroviarias Privadas en relación con los procesos de selección y contratación del personal de conducción ferroviario por parte de la Entidad Pública Empresarial Renfe Operadora. https://www.cnmc.es/sites/default/files/1888103_56.pdf

²¹ Véase el estudio sobre la liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril (E/CNMC/004/19) https://www.cnmc.es/sites/default/files/2554930_12.pdf

15 y 21 del proyecto de Real Decreto). Desde este punto de vista sería aconsejable una mayor justificación del diferente tratamiento en los tiempos de actividad del personal de conducción, que eventualmente estará regulado en un Real Decreto, y del personal de control de tráfico, que será regulado en el contexto del sistema propio de los gestores de infraestructuras.

En relación con el tiempo de conducción, el artículo 32.2 del proyecto de Real Decreto señala, como novedad, que deberá incluirse como tal la realización de maniobras, así como las interrupciones en las que el maquinista permanece como responsable del vehículo. El Informe de la CNMC sobre los servicios de transporte de mercancías por ferrocarril 2017²² constató la utilización predominante de la carretera como medio para transportar mercancías, en trayectos nacionales e internacionales y analizó los costes del modo ferroviario en el transporte de mercancías y los determinantes de su competitividad.

De acuerdo con este estudio, aproximadamente el 10% de los costes operativos del transporte de mercancías por ferrocarril se corresponden con el personal. El cómputo en el tiempo de conducción de actividades adicionales a las actuales supondrá un incremento del coste para las empresas ferroviarias y, por consiguiente, una pérdida de competitividad de este modo de transporte.

Como se ha señalado, sería conveniente que, dado el previsible trasvase de tráfico desde el ferrocarril a un modo de transporte más inseguro como es la carretera como consecuencia del incremento en costes de esta medida, se realizara, en línea con lo señalado en el apartado IV.1 anterior, un análisis de impacto sobre esta propuesta al objeto de ponderar ambos elementos.

Finalmente, el epígrafe 4 del artículo 36 establece que el cómputo del tiempo máximo de conducción se realizará por periodos de 24 horas que se iniciarán con el comienzo de la actividad de conducción.

La regulación en el ámbito del transporte por carretera regula igualmente los tiempos máximos de conducción y actividad, si bien introduce cierta flexibilidad al permitir compensaciones en diferentes periodos. En este modo de transporte, los tiempos de conducción ininterrumpida son de 4,5 horas hasta un máximo de 9 horas al día. La normativa vigente prevé medidas de flexibilidad como son que 2 días a la semana el número de horas máximas de conducción se incremente hasta 10. Además, se permite la compensación de horas en periodos bisemanales, siendo el tiempo máximo de actividad semanal de 56 horas y de 90 horas en dos semanas.

²² https://www.cnmc.es/sites/default/files/2264652_5.pdf

Con el objetivo de flexibilizar en la mayor medida posible la prestación de los servicios de transporte por ferrocarril, ajustándolos a la realidad de las necesidades de los clientes finales, en particular de mercancías, sería recomendable analizar la adopción de medidas de flexibilidad similares, con las adaptaciones precisas derivadas de las peculiaridades de uno y otro modo de transporte.

IV.2.4. Otros aspectos destacados

A. Plan de contingencia

De acuerdo con el artículo 37 de la Ley del Sector Ferroviario, el proyecto de Real Decreto prevé que los gestores de infraestructuras elaboren un plan de contingencias en caso de accidente, fallo técnico o de cualquier otra incidencia que perturbe significativamente el tráfico ferroviario. En estos casos, el artículo 6 del proyecto de Real Decreto obliga a las empresas ferroviarias a prestar la colaboración que sea requerida por los gestores de infraestructuras que, en caso de no ser las causantes de la perturbación, serán compensadas de acuerdo con lo que se establezca mediante orden del Ministro de Fomento.

La liberalización del mercado nacional de viajeros incrementará el número de empresas ferroviarias, lo que potencialmente podría complicar la gestión de las perturbaciones. Interrupciones del servicio, elevados retrasos y otros aspectos relacionados con la calidad percibida del cliente respecto a los servicios prestados por una empresa ferroviaria pueden tener efectos relevantes sobre su reputación, imagen de marca y, a la postre, capacidad de competir.

Por este motivo, es necesario que los gestores de infraestructuras elaboren un plan de contingencias con la participación de todas las partes implicadas, asegurando: i) la transparencia del proceso, incluyendo la información a los usuarios finales; ii) la no discriminación en las actuaciones, y; iii) la proporcionalidad en los requerimientos de colaboración en función de los recursos de cada empresa ferroviaria.

Para la elaboración del plan de contingencias será preciso un suministro de información entre las distintas entidades, aspecto ya previsto en el artículo 13.3.g) del proyecto de Real Decreto. A este respecto se considera necesario asegurar la confidencialidad de la información sensible para evitar incumplimientos de la normativa de defensa de la competencia.

Finalmente, en relación con la contraprestación por la colaboración de las empresas ferroviarias en estas situaciones, dado el potencial impacto sobre la evolución competitiva del mercado, sería recomendable que la CNMC informara la Orden Ministerial donde se fijen estos importes. Además, debería valorarse quién debe hacer frente a los costes asociados, incluyendo las compensaciones a los usuarios finales.

B. Registro de infraestructuras

El registro de la infraestructura ferroviaria de la Unión Europea, que se trata en el artículo 119 del proyecto de Real Decreto, tiene como objetivo recopilar para cada subsistema o parte del subsistema de que se trate, los valores de los parámetros de red correspondientes establecidos en las ETIs pertinentes.

De esta forma, los valores de los parámetros incluidos en el registro de la infraestructura ferroviaria se utilizarán, en combinación con los recogidos en la autorización de puesta en el mercado de vehículos, para comprobar la compatibilidad técnica entre vehículo y red.

Este registro a nivel europeo será gestionado por la ERA, de modo que acudiendo a este organismo cualquier empresa ferroviaria de la unión podrá conocer esta compatibilidad sin necesidad de acudir a los registros o administradores de infraestructura nacionales.

El registro de infraestructuras europeo, regulado más específicamente por el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/777²³ sobre las especificaciones comunes del registro de la infraestructura ferroviaria, se encuentra en la actualidad en una fase de transición, de modo que la entidad encargada del suministro de datos a nivel nacional, en general la autoridad nacional de seguridad, será sustituida por los administradores de infraestructura, que a partir de 2021 deberán remitir directamente la información actualizada de su red a la ERA.

En todo caso, la simplificación de las barreras administrativas para las empresas ferroviarias, tanto en el contexto de la próxima liberalización ferroviaria, como en el tráfico internacional, hace que sea recomendable su implementación efectiva a la mayor brevedad, así como una actualización permanente del mismo.

C. Mantenimiento

El proyecto de Real Decreto dedica sus artículos 28 a 31 al mantenimiento ferroviario, regulando, en particular, el papel de las entidades encargadas de mantenimiento de vehículos ferroviarios y su certificación, de conformidad con la Directiva 2016/798.

Los aspectos esenciales allí incluidos se complementan con el reciente Reglamento de Ejecución 2019/779²⁴ por el que se establecen disposiciones

²³ <https://www.boe.es/doue/2019/139/L01312-01355.pdf>

²⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0779&from=EN>

detalladas relativas a un sistema de certificación de las entidades encargadas del mantenimiento de vehículos. Tal y como se indica en su Considerando 14, “[L]as actividades, la organización y los procedimientos de toma de decisión en los ámbitos de la seguridad y la interoperabilidad ferroviarias varían de forma sustancial de unas entidades encargadas del mantenimiento a otras, lo que tiene un efecto negativo en la explotación sin trabas del espacio ferroviario europeo único. En particular, podría tener un efecto negativo para las pequeñas y medianas empresas que deseen entrar en el mercado ferroviario de otro Estado miembro. Por ello es fundamental fortalecer la coordinación, con vistas a una mayor armonización a escala de la Unión”.

Los aspectos más importantes que incluye este Reglamento son la extensión de la certificación de las entidades encargadas de mantenimiento a todos los vehículos ferroviarios, no solo vagones como hasta la fecha, así como la homogeneización de los requisitos y criterios de evaluación aplicables a las organizaciones que solicitan el certificado.

D. Actividad de supervisión e inspección del sector ferroviario

El proyecto de Real Decreto regula, en los artículos 151 y 157, la forma de proceder por parte del personal de la AESF y los administradores de infraestructuras cuando, en el ejercicio de sus funciones, aprecien posibles infracciones de otra normativa. En concreto, se establece que el personal de estos organismos que “(...) percibiera la existencia de hechos que pudieran constituir infracción de la normativa reguladora de otros sectores sujetos a ordenación administrativa, especialmente en materia de transporte, laboral, fiscal, medioambiental, sanitaria o de seguridad vial, lo pondrán en conocimiento de los órganos competentes en cada caso”.

A este respecto, se recomienda también la inclusión de la infracción de la normativa de competencia, en cuyo caso procedería la comunicación a la CNMC.

Finalmente, el artículo 142 del proyecto de Real Decreto posibilita que las acciones de inspección puedan realizarlas personal de la AESF o bien personal de otras entidades con las cuales haya establecido “contrato, encomienda o encargo de trabajos de colaboración técnica”. A este respecto, siguiendo las Recomendaciones de Aprovisionamiento Público realizadas por la CNMC²⁵, se recomienda que la opción elegida no restrinja la competencia en este ámbito.

²⁵ <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/promocion-de-la-competencia/recomendaciones-aprovisionamiento-publico>

Por otra parte, se observa una contradicción en la Memoria del Análisis del Impacto Normativo, que señala que *“la norma no va a tener efectos sobre la competencia”* y justo a continuación indica que *“(.) la mejora de la competencia está presente en la directiva y en la transposición que se realiza de la misma al derecho interno”*. En este sentido, es deseable que la Memoria del Análisis del Impacto Normativo incluya una mayor argumentación de los efectos sobre la competencia, ya sean estos positivos o negativos, analizando cómo puede verse afectado el mercado actual tras la aprobación de las normas.

V. CONCLUSIONES

Conforme a lo expuesto, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC concluye que:

- 1) El proyecto de Real Decreto introduce, en línea con el pilar técnico del 4º Paquete Ferroviario, medidas encaminadas a mejorar la competitividad del ferrocarril: i) mejorando la interoperabilidad de las redes, lo que debería redundar en economías de escala gracias a la producción para un mercado único europeo, y; ii) reduciendo los costes administrativos derivados de la obtención de certificados y autorizaciones de vehículos en varios Estados miembros.
- 2) La situación actual de las infraestructuras hace prever un largo periodo de coexistencia de infraestructuras actualizadas a los estándares europeos con otras caracterizadas por normas nacionales. El ritmo y los efectos de este proceso dependerán de los recursos disponibles, tanto para la transformación de las infraestructuras como para paliar los costes de transición para empresas ferroviarias y demás candidatos, que deberán contar con material rodante caro y complejo para afrontar sistemas no interoperables.
- 3) Además de las normas técnicas y de interoperabilidad de carácter nacional, puede existir normativa de carácter estrictamente local, así como instrucciones o recomendaciones con efectos en las operaciones ferroviarias emitidas por otros agentes del sector, como los gestores de infraestructuras. La AESF debería analizar esta regulación con el objeto de que no interfiera en los objetivos generales de interoperabilidad.
- 4) Para dar transparencia en el medio plazo sobre la evolución de la red, es necesario que el Ministerio de Fomento publique la Estrategia Indicativa a que hace referencia el artículo 5 de la Ley del Sector Ferroviario y que, de acuerdo con la Disposición adicional quinta debería haberse publicado antes del 16 de diciembre de 2016. Asimismo, esta Estrategia Indicativa es un marco de referencia que condiciona los aspectos relativos a la seguridad e interoperabilidad.

- 5) El proyecto de Real Decreto regula determinados aspectos que tienen que ver con la seguridad. Además, habilita a la AESF a realizar recomendaciones técnicas en relación con el cumplimiento de las disposiciones de seguridad. Dados los niveles de seguridad del ferrocarril, muy superiores a otros modos de transporte, debería analizarse la conveniencia de incluir un análisis de impacto de las normas de seguridad, al objeto de garantizar la competitividad del ferrocarril con el objetivo de incrementar su cuota modal, aumentando, de esta forma, la seguridad global del sistema de transporte en España.

A este respecto, es necesaria la colaboración entre las autoridades nacionales de seguridad y regulación, tanto a nivel europeo (IRG RAIL – ERA) como nacional (a través del marco de colaboración previsto en la Disposición adicional decimocuarta de la Ley del Sector Ferroviario).

- 6) El certificado de seguridad y la autorización de puesta en servicio de vehículos suponen importantes costes para las empresas ferroviarias. El proyecto de Real Decreto introduce la ventanilla única para su solicitud, así como la gestión por parte de la ERA, en aquellos casos en que el ámbito de actividad englobe más de un Estado miembro o, incluso, a solicitud de la empresa ferroviaria, de la AESF en los casos en que se limite a uno solo. En cualquier caso, las autoridades nacionales de seguridad deberán analizar las solicitudes para evaluar la compatibilidad técnica de acuerdo con las características de cada red.

El proceso de colaboración entre las agencias de seguridad nacionales y europeas no debería dilatar los tiempos totales de tramitación de estas solicitudes, debiéndose implementar mecanismos ágiles de cooperación que faciliten el intercambio de información.

- 7) El proyecto de Real Decreto regula aspectos relacionados con el personal ferroviario. A este respecto, las modificaciones introducidas en relación con los tiempos de conducción incrementan los costes de personal para las empresas ferroviarias, por lo que, dada la cuota modal del ferrocarril, debería evaluarse su impacto, en línea con la recomendación quinta anterior. Además, sería deseable que se valorara la posibilidad de introducir medidas de flexibilidad que, manteniendo los tiempos máximos globales de conducción, permitieran su ajuste a las necesidades concretas del transporte por ferrocarril.
- 8) Se valoran positivamente las medidas introducidas en caso de perturbaciones del tráfico ferroviario, especialmente con motivo de la próxima liberalización del mercado nacional de viajeros prevista a partir de diciembre de 2020. Para ello, se considera necesario que los gestores de infraestructuras elaboren un plan de contingencias con la participación de todas las partes implicadas, asegurando: i) la transparencia del

proceso, incluyendo la información a los usuarios finales; ii) la no discriminación en las actuaciones, y; iii) la proporcionalidad en los requerimientos de colaboración en función de los recursos de cada empresa ferroviaria.

En relación con la contraprestación por la colaboración de las empresas ferroviarias en estas situaciones, dado el potencial impacto sobre la evolución competitiva del mercado, sería recomendable que la CNMC informara la Orden Ministerial donde se fijen estos importes, de conformidad con el artículo 5.2.a) de la LCNMC.

- 9) La implementación efectiva del registro de infraestructura ferroviaria de la Unión Europea, así como la armonización de la certificación de entidades encargadas de mantenimiento de vehículos, son medidas que simplifican las barreras administrativas para las empresas ferroviarias, tanto en el contexto del tráfico internacional, como de la próxima liberalización ferroviaria de viajeros, por lo que se recomienda su implementación efectiva a la mayor brevedad.
- 10) Por último, se recomienda prever expresamente que, cuando el personal de la AESF o de los administradores de infraestructuras, en el cumplimiento de sus funciones de supervisión o inspección, perciba la existencia de hechos que pudieran constituir infracción de la normativa de competencia, lo ponga en conocimiento del órgano competente, en este caso la CNMC.